

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**

**JEAN RENATO COLAÇO**

**O ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO**

**CURITIBA  
2014**

JEAN RENATO COLAÇO

**ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas no curso de graduação em Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Profº Dr. Luiz Vamberto Santana

CURITIBA  
2014

## TERMO DE APROVAÇÃO

JEAN RENATO COLAÇO

### O ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel no Curso de Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientador:

---

Prof.º Dr. Luiz Vamberto Santana  
Departamento de Economia, UFPR

---

Prof.ª Dra. Ana Lucia Jansen de Mello de Santana  
Departamento de Economia, UFPR

---

Prof.º Dr. Pulquerio Figueiredo Bittencourt  
Departamento de Economia, UFPR

Curitiba, 05 de dezembro de 2014.

## RESUMO

Este trabalho tem como finalidade, através de uma revisão bibliográfica, evidenciar o papel do orçamento como instrumento de planejamento bem como a importância do planejamento para a administração pública. Para tanto, será apresentada a evolução histórica do orçamento, perante as constituições brasileiras, e sua evolução conceitual, a qual percorre do orçamento tradicional ao moderno, sendo a idealização deste representada no chamado Orçamento-programa. Um breve comparativo será traçado entre o orçamento tradicional, o qual enfatiza as coisas que governo compra, e orçamento programa, que dá ênfase às ações que o governo realiza. Será, também, dado destaque aos instrumentos de planejamento, introduzidos pela Constituição Federal de 1988, peças fundamentais para o bom andamento da gestão pública.

**Palavras-chave:** Orçamento público. Planejamento. Receitas. Despesas

## **LISTA DE SIGLAS**

ADCT - Ato de Disposições Constitucionais Transitórias

CF - Constituição Federal

CTN - Código Tributário Nacional

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

PPA - Plano Plurianual

## SUMÁRIO

|   |    |
|---|----|
| <b>1 INTRODUÇÃO</b> .....                           | 6  |
| <b>2 ORÇAMENTO PÚBLICO</b> .....                    | 8  |
| 2.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO ORÇAMENTO NO BRASIL.....  | 8  |
| 2.2 EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE ORÇAMENTO PÚBLICO ..... | 13 |
| <b>3 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO</b> .....         | 16 |
| 3.1 PLANO PLURIANUAL (PPA).....                     | 16 |
| 3.2 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO).....      | 17 |
| 3.3 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA).....               | 20 |
| <b>4 COMPOSIÇÃO DO ORÇAMENTO</b> .....              | 23 |
| 4.1 RECEITA PÚBLICA .....                           | 23 |
| 4.2 DESPESA PÚBLICA.....                            | 25 |
| <b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....                 | 27 |
| <b>REFERÊNCIAS</b> .....                            | 29 |
| <b>ANEXOS</b> .....                                 | 31 |

## 1 INTRODUÇÃO

Em todas as tarefas que o ser humano encontra em seu cotidiano, principalmente aquelas que apresentam maior nível de complexidade em sua execução, necessitam de algum tipo de planejamento. Mesmo sendo, na maioria das vezes, de maneira informal ou não intencional, as pessoas estabelecem objetivos que pretendem alcançar no futuro. Por mais simples que seja, o ato de planejar está presente na vida das pessoas e das instituições.

Lopes (1990) conceitua planejamento como uma ciência que envolve a escolha de um curso de ação, entre diversas alternativas analisadas, levando a um objetivo pré-fixado. O autor salienta que o futuro é a dimensão essencial do planejamento.

Conforme Andrade (2005), nos últimos tempos se propagou a importância do planejamento público, pois este tem a finalidade, dentre outras, assegurar a viabilização de objetivos e metas que se pretende alcançar. Ainda segundo o autor, o planejamento é fundamental para a administração pública, pois a qualidade do mesmo direcionará para a boa ou má gestão, refletindo de forma direta no bem estar da população.

Neste sentido, a Constituição Federal de 1988 deu destaque à função de planejamento, ao introduzir mudanças na forma de condução do processo orçamentário, pois associou o orçamento público ao planejamento. Isso pode ser observado na integração do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), com a LDO cumprindo a função de ligação entre o plano e o orçamento.

Também dando ênfase ao planejamento, no ano de 2000, é outorgada a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelecendo normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, a qual pressupõe a ação planejada a fim de prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Desta forma, o presente trabalho tem como objetivo fazer uma revisão bibliográfica evidenciando o papel do orçamento público como instrumento de planejamento.

Além da presente introdução o trabalho é composto por mais quatro capítulos. O capítulo 2 apresenta a evolução histórica do orçamento no Brasil, tangente às constituições brasileiras, bem como sua evolução conceitual. No capítulo 3 serão abordados os instrumentos de planejamento: PPA, LDO e LOA. No capítulo 4 serão expostos os conceitos de receita e despesa. No capítulo 5 serão feitas as considerações finais procurando ressaltar pontos essenciais de forma a evidenciar o papel do orçamento público como instrumento de planejamento e destacar a importância do planejamento para a gestão pública.

## 2 ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento público é um importante instrumento de planejamento e controle dos recursos públicos, sendo o ponto de partida rumo à otimização do bem-estar da população. No presente capítulo, será apresentada a evolução histórica do orçamento público, tangente às constituições brasileiras, bem como sua evolução conceitual, formando base para melhor compreensão do orçamento atual e as leis que o regem.

### 2.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO ORÇAMENTO NO BRASIL

O processo de organização das contas públicas no Brasil se iniciou com a vinda do rei D. João VI ao país, em 1808. Com a abertura dos portos exigiu-se maior rigor na cobrança dos impostos, oriundos das transações comerciais, sendo, então, criados o Erário Público e o regime de contabilidade.

Em 1824 é promulgada a Constituição Imperial, na qual, conforme James Giacomoni (2009, p.40), surgem as primeiras exigências em relação à elaboração de orçamentos formais por parte das instituições imperiais. Seu artigo 172 assim dizia:

O ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas das suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas.

Entretanto, o disposto era avançado para a época e teve dificuldade de ser posto em prática nos anos iniciais. Segundo Giacomoni (2009, p. 40), alguns autores consideram a Lei de 14-12-1827 como a primeira lei de orçamento do Brasil, por outro lado, devido a diversos fatores que frustraram esta lei, há os que consideram que o primeiro orçamento público brasileiro teria sido o aprovado pelo Decreto Lei de 15-12-1830 que fixava a despesa e orçava a receita das antigas províncias.

A Constituição de 1824 estabelecia, de forma breve, as atribuições dos poderes políticos, no tocante aos assuntos orçamentário e tributário, a saber, seu art. 15, inciso X, dizia que a atribuição da Assembleia Geral (Câmara dos Deputados e Senado) era fixar anualmente as despesas públicas, e repartir a contribuição

direta, o art. 36, inciso I, estabelecia exclusividade da Câmara dos Deputados na iniciativa sobre impostos e o art. 102, inciso XIII dizia que era de competência do executivo decretar a aplicação dos rendimentos destinados pela Assembleia aos vários ramos da administração pública.

A fiscalização da execução orçamentária é abordada de forma vaga no art. 37, inciso I, onde diz que compete a Câmara dos Deputados o exame da administração passada, e reforma dos abusos nela introduzidos.

Ao terceiro ano da República, é promulgada a Constituição de 1891, a qual trouxe importante alteração na distribuição das competências relativas ao orçamento. O seu art. 34 diz que compete privativamente ao Congresso Nacional orçar a receita, fixar a despesa federal anualmente e tomar contas da receita e despesa de cada exercício financeiro. Com o intuito de auxiliar o Congresso no controle, é instituído, através do art. 89 da referida constituição, um Tribunal de Contas a fim de liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade.

A elaboração do orçamento ficou a cargo da Câmara dos Deputados, porém, segundo Arizio de Viana<sup>1</sup> (1950, citado por Giacomoni, 2009) “sempre partiu do gabinete do ministro da Fazenda que, mediante entendimentos reservados e extra-oficiais, orientava a comissão parlamentar de finanças na confecção da lei orçamentária”.

A primeira constituição republicana determinou que cada uma das antigas províncias formasse um Estado, sendo estes, regidos por constituição e leis próprias, o que lhes assegurou grande autonomia, estendida também aos municípios.

Em 1922, por decreto do Congresso Nacional, foi aprovado o Código de Contabilidade da União, que, de acordo com Giacomoni (2009, p. 42), logo sancionado, constituiu importante conquista técnica, pois possibilitou ordenar os procedimentos orçamentários, financeiros, contábeis e patrimoniais, que já caracterizavam a gestão federal.

Ainda segundo ao autor, o referido código acabou formalizando o que informalmente era praticado, ou seja, o ato do Executivo fornecer ao Legislativo todos os elementos para que este cumprisse o seu dever de iniciar a elaboração da lei do orçamento. Assim, prescrevia o art. 13:

---

<sup>1</sup> VIANA, Arizio de. Orçamento Brasileiro. 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Financeiras, 1950. p. 76.

O Governo enviará à Câmara dos Deputados, até 31 de maio de cada ano, a proposta de fixação da despesa, com o cálculo da receita geral da Republica, para servir de base à iniciativa da lei de orçamento.

Após a chamada Revolução de 1930, na prática não havia uma constituição vigente, uma vez que o país era governado provisoriamente por Getúlio Vargas sob a égide de um decreto-lei. Finalmente, em 16 de julho de 1934 é outorgada uma nova constituição, semelhante à anterior no tocante à composição do estado brasileiro, ou seja, o Brasil continuava a ser uma República Federativa, com relativa autonomia para os estados, além da manutenção do sistema tripartite de poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário).

Na Constituição de 1934, apesar da brevidade, contendo apenas um artigo (art.50) com cinco parágrafos, o orçamento é exposto em uma seção própria. No primeiro parágrafo é atribuído ao Presidente da República o envio da proposta orçamentária ao legislativo, ao qual, conforme art. 39, item 2, competia votar anualmente o orçamento da receita e da despesa. Era, também, atribuição do legislativo, art. 40, alínea c, bem como do Tribunal de Contas, art. 99, julgarem as contas do responsável pelo dinheiro público.

Com Getúlio Vargas no poder, durante o Estado Novo, regime extremamente autoritário, e em meio a crises políticas, em 10 de novembro de 1937 foi decretada uma nova constituição. Nela, a elaboração orçamentária foi tratada com destaque, sendo apresentada num capítulo com seis artigos. O seu art. 67 dispunha que “haverá junto à Presidência da República, organizado por decreto do Presidente, um Departamento Administrativo...”, que, dentre outras atribuições, deveria organizar anualmente a proposta orçamentária a ser enviada, pelo Presidente da República à Câmara dos Deputados.

Conforme o art. 71, depois de recebida a proposta do Governo, esta seria votada pela Câmara dos Deputados, dispondo esta de quarenta e cinco dias a contar da data do recebimento da proposta, e pelo Conselho Federal, dispondo este de vinte e cinco dias a partir da expiração do prazo concedido à Câmara dos Deputados.

Segundo Giacomoni (2009, p. 43) estas duas câmaras legislativas nunca foram instaladas e o orçamento federal foi sempre elaborado e decretado pelo chefe

do Executivo. De acordo com Viana<sup>2</sup> (1950, citado por Giacomoni, 2009) os orçamentos federais do Estado Novo eram do “tipo administrativo” (“tipo executivo”); já os da Constituição de 1891 eram do “tipo legislativo” e os da Constituição de 1934, do “tipo misto”.

O fim do Estado Novo foi consolidado com a promulgação da Constituição de 18 de setembro de 1946. Nela, foi restituída a autonomia dos estados e municípios. Foi também reiterada a competência do Executivo quanto à elaboração da proposta orçamentária e devolvida ao legislativo a responsabilidade de discutir e votar o orçamento, além de, no seu art. 77, destacar o papel fiscalizador e julgador do Tribunal de Contas.

O regime derivado do Golpe Militar de 1964 caracterizou-se pelo autoritarismo, refletindo no equilíbrio de poder entre o Executivo e o Legislativo, especialmente no tocante às competências no processo orçamentário.

Neste contexto, no dia 24 de janeiro de 1967 foi outorgada uma nova constituição que entrara em vigor no dia 15 de março do mesmo ano. Nesta carta, as questões relativas ao orçamento foram tratadas por meio de oito artigos.

Conforme exposto por Giacomoni (2009, p. 44), a grande novidade foi a retirada de privilégios do Legislativo relativos à iniciativa de leis ou emendas que criem ou aumentem despesas, incluindo emendas ao projeto de lei orçamentária.

Assim determinava o artigo 67:

“É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio ou de qualquer modo autorizem, criem ou aumentem a despesa pública”.

No 1º parágrafo do citado artigo constava a grande limitação às propostas de emendas ao orçamento por parte do legislativo. Assim era disposto: “Não serão objeto de deliberação emendas de que decorra aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa, ou que visem a modificar o seu montante, natureza e objetivo”.

Com isso, o papel do Legislativo, no diz respeito ao orçamento, resumia-se em aprovar o projeto de lei vindo do Executivo, sendo descartada a hipótese de

---

<sup>2</sup> VIANA, A. IDEM, p. 75-83

veto, uma vez que o governo não poderia iniciar seu exercício financeiro sem um orçamento.

Em 1969, auge da ditadura militar no Brasil, foi outorgada, pela Junta Militar, a Emenda Constitucional nº 1. Esta emenda mudou de forma substancial a Constituição de 1967, entretanto, manteve o disposto sobre o orçamento, inclusive o que atribui ao Executivo a iniciativa das leis orçamentárias, art. 65, e limita a capacidade, por parte do Legislativo, de deliberação sobre emendas que gerassem aumento de despesa, conforme parágrafo 1º do artigo supracitado.

De acordo com Giacomoni (2009, p. 45), o agravamento da crise econômica do início dos anos oitenta evidenciou a fragilidade da base política do governo, dando ensejo a campanhas de forte apelo popular, como a das eleições diretas para presidente e da convocação de uma assembleia constituinte.

Ainda segundo o autor, neste contexto, em 5 de outubro de 1988 foi outorgada a sétima constituição brasileira. Nesta carta, o orçamento é tratado em uma seção com apenas cinco artigos, porém, com diversos incisos e parágrafos, renovando conceitos e regras, além de consagrar e confirmar princípios e normas já tradicionais.

Segundo Fernando Rezende (2006, p.104), a constituição de 1988 atenuou o grau de hierarquização do orçamento público, permitindo aos parlamentares proporem emendas ao projeto do executivo, não se vetando a possibilidade de aumentar o total das despesas. Ainda conforme o autor, todo o poder é do Presidente da República, que pode delegar maior poder ao Ministro da Fazenda em face aos demais ministros. Além disso, a CF/88 reforçou o princípio da universalidade, o qual determina que todas as receitas e despesas devem integrar o orçamento de cada um dos entes federados, e o princípio da unidade que determina a existência de orçamento único para cada um dos entes da federação.

De acordo com Giacomoni (2009, p. 45), outra inovação da redação constitucional foi a exigência de, anualmente, o Executivo encaminhar ao Legislativo um projeto de lei das diretrizes orçamentárias o qual, conforme o parágrafo 2º do art. 165 da CF/88, compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”.

Somando-se ao destaque dado pelas constituições no tocante ao orçamento público, em 1964 foi criada a Lei nº 4.320/1964 estatuinto Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos três níveis de governo.

## 2.2 EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE ORÇAMENTO PÚBLICO<sup>3</sup>

Conforme Giacomoni (2009, p. 54), a história da evolução conceitual do orçamento público pode ser dividida em duas fases: o orçamento tradicional e o orçamento moderno, sendo a idealização deste representada no chamado Orçamento-programa.

O orçamento tradicional era caracterizado como um documento onde constavam apenas a previsão da receita e a fixação da despesa, deixando de lado qualquer associação ao planejamento.

Viana (1950, p. 71) definia orçamento da seguinte forma:

O orçamento é um programa, para determinado período, de previsão de todos os recursos que uma entidade é autorizada a arrecadar e, simultaneamente, de fixação das quantias que, ordinariamente, pode despende.

Segundo Giacomoni, ao orçamento tradicional foi atribuído o rótulo de “Lei dos Meios”, tendo em vista que o orçamento assim classificado é, acima de tudo, um inventário dos meios com os quais o Estado conta para executar suas tarefas.

Com o advento da Lei nº 4.320/64 e do Decreto-lei nº 200/67, foi introduzido no Brasil o Orçamento-programa. Como evidência disto, o artigo 16 do citado decreto determina que “em cada ano, será elaborado um orçamento-programa, que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual”.

De acordo com MARTNER<sup>4</sup> (1972, citado por GIACOMONI, 2009), em documento de 1959, a ONU conceituava Orçamento-programa como:

um sistema em que se presta particular atenção às coisas que um governo realiza mais do que as coisas que adquire. As coisas que um governo adquire, tais como serviços pessoais, provisões, equipamentos, meios de

<sup>3</sup> No anexo deste trabalho estão dispostas outras modalidades de orçamento.

<sup>4</sup> MARTNER, Gonzalo. Planificación y presupuesto por programas. 4. ed. México: Siglo Veintiuno, 1972. p. 195.

transporte etc., não são, naturalmente, senão meios que emprega para o cumprimento de suas funções. As coisas que um governo realiza em cumprimento de suas funções podem ser estradas, escolas, terras distribuídas, casos tramitados e resolvidos, permissões expedidas, estudos elaborados ou qualquer das inúmeras coisas que podem ser apontadas. O que fica claro nos sistemas orçamentários é esta relação entre coisas que o governo adquire e coisas que realiza.

Segundo Burkhead<sup>5</sup> (1971, citado por Giacomoni, 2009), uma definição clássica que esclarece bem a nova concepção do Orçamento-programa é a que foi concebida para o *performance budget* (orçamento desempenho) americano:

Um orçamento de desempenho é aquele que apresenta os propósitos e objetivos para os quais os créditos se fazem necessários, os custos dos programas propostos para atingir àqueles objetivos e dados quantitativos que meçam as realizações e o trabalho levado a efeito em cada programa.

Para Giacomoni (2009, p. 162), esta definição contém os elementos precípuos do Orçamento-programa:

- a) os *objetivos* e propósitos perseguidos pela instituição e para cuja consecução são utilizados os recursos orçamentários;
- b) os *programas*, isto é, os instrumentos de integração dos esforços governamentais no sentido da concretização dos objetivos;
- c) os *custos* dos programas medidos por meios ou insumos (pessoal, material, equipamentos, serviços, etc.) necessários para a obtenção dos resultados; e
- d) *medidas de desempenho* com a finalidade de medir as realizações (produto final) e os esforços despendidos na execução dos programas.

Na definição de Heilio Kohama (2006, p, 49), “orçamento por programas é uma modalidade de orçamento em que, do ponto de vista de sua apresentação, os recursos financeiros para cada unidade orçamentária vinculam-se direta ou indiretamente aos objetivos a serem alcançados”.

A finalidade deste processo orçamentário é maximizar a racionalidade no emprego do dinheiro público, para o alcance de bens e serviços a serem colocados à disposição da sociedade, tendo em vista proporcionar-lhe o maior grau de bem-estar possível (KOHAMA, 2006, p. 50).

---

<sup>5</sup> Extraída de um trabalho não publicado do Bureau de Orçamento americano e citada em BURKHEAD, Jesse. Orçamento público. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1971, p. 87.

No quadro abaixo seguem de forma resumida as principais diferenças entre o orçamento tradicional e o Orçamento-programa.

QUADRO 1 - PRINCIPAIS DIFERENÇAS ENTRE O ORÇAMENTO TRADICIONAL E O ORÇAMENTO-PROGRAMA

| <b>Orçamento Tradicional</b>  | <b>Orçamento-programa</b>  |
|---|--|
| 1. O processo orçamentário é dissociado dos processos de planejamento e programação.                            | 1. O orçamento é o elo entre o planejamento e as funções executivas da organização.                                    |
| 2. A alocação de recursos visa à aquisição de meios.  | 2. A alocação de recursos visa à consecução de objetivos e metas.  |
| 3. As decisões orçamentárias são tomadas tendo em vista as necessidades das unidades organizacionais.           | 3. As decisões orçamentárias são tomadas com base em avaliações e análises técnicas das alternativas possíveis.        |
| 4. Na elaboração do orçamento são consideradas as necessidades financeiras das unidades organizacionais.        | 4. Na elaboração do orçamento são considerados todos os custos dos programas, inclusive os que extrapolam o exercício. |
| 5. A estrutura do orçamento dá ênfase ao aspectos contábeis de gestão.  | 5. A estrutura do orçamento está voltada para os aspectos administrativos e de planejamentos.                          |
| 6. Principais critérios classificatórios: unidades administrativas e elementos.                                 | 6. Principal critério de classificação: funcional-programático.  |
| 7. Inexistem sistemas de acompanhamento e medição do trabalho, assim como dos resultados.                       | 7. Utilização sistemática de indicadores e padrões de medição do trabalho e dos resultados.                            |
| 8. O controle visa avaliar a honestidade dos agentes governamentais e a legalidade no cumprimento do orçamento. | 8. O controle visa avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais.                          |

FONTE: Giacomoni (2009)

Em suma, conforme Rezende (2006, p. 104), a principal característica do Orçamento-programa que o diferencia do chamado orçamento tradicional é a ênfase no objetivo do gasto, em vez da simples preocupação com a categoria do dispêndio.

Nos últimos anos, sob a denominação de “Orçamento Participativo” tem se difundido um novo mecanismo de expressão da participação popular junto às administrações municipais. Nele, a população decide as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados a cada ano, com os recursos do orçamento da prefeitura. Além disso, ele estimula o exercício da cidadania, o compromisso da população com o bem público e a corresponsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão da cidade.

### 3 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

A CF/88, através do seu art. 165, estabelece que o Poder Executivo deve elaborar, periodicamente, três instrumentos básicos de planejamento e orçamento: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A seguir os referidos instrumentos serão apresentados de forma mais detalhada.

#### 3.1 PLANO PLURIANUAL (PPA)

Conforme Andrade et al. (2005, p. 16), o PPA é o instrumento que representa o planejamento dos três níveis de governo para um período de quatro anos, com a finalidade de conduzir os gastos públicos de forma racional, de modo a viabilizar a manutenção da máquina pública e a realização de novos investimentos. Nas palavras de José Matias-Pereira (2009, p. 286), “o plano plurianual busca alocar os recursos públicos de modo eficiente e racional, com base na utilização e nas modernas técnicas de planejamento”.

Andrade et al. (2005, p. 16) destaca a importância do plano pelo fato deste nortear e orientar o governo quanto à realização dos programas de trabalho, durante sua vigência, salientando que todas as ações que se pretenda executar no período deverão estar contempladas no plano, bem como os programas de natureza continuada.

Sobre o assunto, assim preceitua o art. 165, parágrafo 1º da CF/88:

Art. 165. Leis de iniciativa do poder executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

[...]

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Conforme o art. 167, inciso XI, parágrafo 1º, da CF/88, os investimentos cuja execução exceda um exercício financeiro só poderão ser iniciados se previamente incluídos no PPA ou se nele incluídos por autorização legal.

É oportuno observar que a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) dispõe sobre a necessidade da articulação entre o PPA, a LDO e a LOA, submetendo, desta forma, a boa execução orçamentária a um PPA elaborado de forma adequada.

No que tange aos prazos, as regras serão estabelecidas na lei complementar tratada no art. 165, § 9º, da CF/88. Na ausência da norma, vigora o estabelecido no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o qual estabelece que, no âmbito federal, o projeto de lei do PPA será encaminhado, pelo Poder Executivo, ao Legislativo até quatro meses antes do encerramento do exercício – 31 de agosto – e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa – 15 de dezembro.

O Plano compreende quatro exercícios financeiros, iniciando-se a partir do dia 1º de janeiro do 2º ano de mandato do Poder Executivo e encerrando em 31 de dezembro do 1º ano do mandato subsequente, evitando assim a descontinuidade das ações de governo.

### 3.2 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)

A LDO tem como objetivo nortear a elaboração dos orçamentos anuais (LOAs) de maneira a ajustá-los aos objetivos e metas da administração pública, estabelecidos no PPA, ou seja, a LDO funciona como um elo entre o PPA e a LOA.

Sobre o tema, assim dispõe o art. 165, § 2º, da CF/88:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...]

II – as diretrizes orçamentárias;

[...]

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações da legislação tributária e

estabelecerá a política de ampliação das agências financeiras oficiais de fomento.

A CF/88 estabelece ainda, em seu art. 169, § 1º, inciso II, que a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, só poderão ser feitas se houver autorização específica na LDO.

A edição da LRF, no ano de 2000, ampliou consideravelmente a importância da LDO, tendo em vista que a esta foi dada competência para disciplinar sobre diversas matérias, visando o equilíbrio entre as receitas e despesas durante a execução do orçamento. Em seu art. 4º a LRF relaciona as novas funções da LDO, sendo as mais importantes:

- dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas;
- estabelecer critérios e formas de limitação de empenho, na ocorrência de arrecadação da receita inferior ao esperado, de modo a comprometer as metas de resultado primário e nominal previstas para o exercício;
- dispor sobre o controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados pelo orçamento;
- disciplinar as transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

Conforme o artigo em comento, fará parte da LDO o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais. O primeiro apresentará:

- metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes;
- avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;
- demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifique os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;
- evolução do patrimônio líquido, também nos três últimos exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

- avaliação da situação dos fundos de caráter previdenciário, utilizados em geral na complementação de aposentadorias, ou simplesmente no pagamento de pensões e serviços médicos utilizados pelos servidores e seus dependentes.
- as estimativas dos efeitos de incentivos fiscais ou qualquer tipo de renúncia que importe na perda de receitas próprias da União, dos Estados ou dos Municípios.

O Anexo de Riscos Fiscais, por sua vez, deverá apresentar a avaliação sobre os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

Para Andrade et al. (2005, p. 68-69), dentre as alterações incluídas pela LRF, são dignos de destaque o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais, “os quais são essenciais para o acompanhamento das finanças públicas e para a obtenção/manutenção do equilíbrio das contas públicas”.

Na opinião de Giacomoni (2009, p.239):

Um dos importantes conteúdos atribuídos às leis de diretrizes orçamentárias pela Lei de Responsabilidade Fiscal é dispor sobre normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos. A adoção do cálculo de custos é um dos grandes desafios no âmbito da administração pública. Para que haja efetivos avanços nessa área é fundamental que as LDOs façam exigências claras e exequíveis e criem condições favoráveis para que essa prática possa tornar-se realidade.

Em suma, conforme exposto por Andrade et al. (2005, p. 69), a LDO tem como objetivo orientar a elaboração e execução dos orçamentos anuais, selecionando dentre as diversas ações do governo apresentadas no PPA aquelas que terão prioridade, considerando a receita arrecadada, com o intuito de priorizar e realizar as demandas específicas da sociedade.

Os prazos para encaminhamento do projeto de lei de diretrizes orçamentárias e sua devolução serão definidos em lei complementar, conforme art. 165, § 9º da CF/88. Na falta da referida lei, os prazos serão determinados pelo ADCT, sendo que, no caso da União, o projeto da LDO deverá ser encaminhado ao Legislativo até oito meses e meio antes do encerramento do exercício – 15 de abril – e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão

legislativa – 30 de junho. Os demais entes de federação poderão adotar prazos distintos para tramitação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, conforme normas próprias.

### 3.3 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)

Conforme o Guia Contábil da Lei de Responsabilidade Fiscal (2003, p. 83), “a LOA é o instrumento de planejamento utilizado pelos governantes para gerenciar as receitas e despesas públicas em cada exercício financeiro”. Nas palavras de Andrade et al. (2005, p. 133), “a LOA é revestida por atos formais, prevendo as receitas e fixando as despesas que potencialmente serão realizadas no período de um ano”.

De acordo com o guia em comento, a LOA tem significativa importância na gestão dos recursos públicos, tendo em vista que sem ela o gestor não é autorizado a executar o orçamento. Somado a isso, o orçamento permite verificar a realidade econômica do órgão governamental, analisando o comportamento de sua arrecadação e dos gastos de sua competência.

Referente ao tema, assim dispõe o art. 165, § 2º, da CF/88:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...]

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

É importante salientar que a LOA, em consonância com o princípio da unidade, trata-se de uma lei que compreende o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas estatais e o orçamento da seguridade social e não de leis específicas para cada orçamento.

A elaboração da LOA deve obedecer aos seguintes princípios orçamentários<sup>6</sup>:

- a) **Princípio da Unidade:** determina a existência de orçamento único para cada um dos entes federados – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – a fim de evitar múltiplos orçamentos dentro da mesma pessoa política;
- b) **Princípio da Universalidade:** determina que a LOA de cada ente federado deverá conter todas as receitas e despesas de todos os poderes, órgãos, entidades, fundos e fundações instituídas e mantidas pelo poder público;
- c) **Princípio da Anualidade:** delimita o período de tempo ao qual a previsão das receitas e a fixação das despesas registradas na LOA irão se referir;
- d) **Princípio da Exclusividade:** estabelece que a LOA não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa;
- e) **Princípio do Orçamento Bruto:** obriga registrarem-se receitas e despesas na LOA pelo valor total e bruto, vedadas quaisquer deduções;
- f) **Princípio da Legalidade:** cabe ao Poder Público fazer ou deixar de fazer somente aquilo que a lei expressamente autorizar;
- g) **Princípio da Publicidade:** o conteúdo da LOA deve ser divulgado pelos veículos oficiais de divulgação para conhecimento público e eficácia de sua validade;
- h) **Princípio da Transparência:** determina ao governo divulgar o orçamento público de forma ampla à sociedade, publicar relatórios sobre a execução orçamentária e a gestão fiscal, disponibilizar, para qualquer pessoa, informações sobre a arrecadação da receita e a execução da despesa; e
- i) **Princípio da Não-vinculação da Receita de Impostos:** veda vinculação de impostos a órgão, fundo ou despesa.

---

<sup>6</sup> Os princípios orçamentários apresentados neste trabalho estão contemplados no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (2011, p. 23) e sua existência e aplicação derivam de normas jurídicas.

Tangente aos prazos, na esfera federal, o projeto de lei orçamentária anual deve ser encaminhado ao legislativo até quatro meses antes do encerramento do exercício – 31 de agosto – e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa – 15 de dezembro. Os demais entes da federação, conforme normas próprias, poderão adotar prazos distintos para o trâmite do projeto de lei orçamentária anual.

## 4 COMPOSIÇÃO DO ORÇAMENTO

O orçamento é de vital importância para o setor público, pois é a Lei Orçamentária que prevê a receita e fixa a despesa pública para um exercício financeiro. Segundo o art. 35, incisos I e II, da Lei 4.320/1964, pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e as despesas nele legalmente empenhadas. Refletiremos a seguir sobre os conceitos de receitas e despesas e os elementos que as compõe.

### 4.1 RECEITA PÚBLICA

Em relação às receitas, Kohama nos traz a seguinte definição:

Entende-se, genericamente, por Receita Pública todo e qualquer recolhimento feito aos cofres públicos, quer seja efetivado através de numerário ou outros bens representativos de valores – que o Governo tem o direito de arrecadar em virtude de leis, contratos ou quaisquer outros títulos de que derivem direitos a favor do Estado -, quer seja oriundo de alguma finalidade específica, cuja arrecadação lhe pertença ou caso figure como depositário dos valores que não lhe pertencerem. (KOHAMA, 2006, p. 60).

A receita pública classifica-se em dois grupos: orçamentárias e extra-orçamentárias.

De acordo Andrade et al. (2005, p. 145), receita orçamentária é a que integra o orçamento público, tendo a finalidade de custear os programas e ações governamentais. A Fazenda Pública pode dispor de recurso, tendo em vista tratar-se de receita pública.

Quanto à categoria econômica a Lei nº 4.320/1964 classifica as receitas orçamentárias em Receitas Correntes e Receitas de Capital:

- a. **Receitas correntes:** são arrecadadas dentro do exercício, aumentam as disponibilidades financeiras do Estado, geralmente com efeito positivo sobre o Patrimônio Líquido e constituem instrumento para financiar os objetivos definidos nos programas e ações orçamentários, com vistas a satisfazer finalidades públicas. Quanto à origem, podem ser tributárias, contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, serviços, transferências correntes e outras receitas correntes.

- b. **Receitas de Capital:** também aumentam as disponibilidades financeiras do Estado e são instrumentos de financiamento dos programas e ações orçamentários, a fim de se atingirem as finalidades públicas. Porém, ao contrário das Receitas Correntes, as Receitas de Capital geralmente não provocam efeito sobre o Patrimônio Líquido. Quanto à origem, podem ser operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital e outras receitas de capital.

Conforme o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (2012, p. 42), a realização da receita orçamentária se dá em três estágios:

1.  **Lançamento:** O art. 53 da Lei nº 4.320/1964 define o lançamento como ato da repartição competente, que verifica a procedência do crédito fiscal e a pessoa que lhe é devedora e inscreve o débito desta. Por sua vez, conforme o art. 142 do Código Tributário Nacional (CTN), lançamento é o procedimento administrativo que verifica a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determina a matéria tributável, calcula o montante do tributo devido, identifica o sujeito passivo e, sendo o caso, propõe a aplicação da penalidade cabível.  
Observa-se que, segundo o disposto nos artigos 142 a 150 do CTN, a etapa de lançamento situa-se no contexto de constituição do crédito tributário, ou seja, aplica-se a impostos, taxas e contribuições de melhoria.
2. **Arrecadação:** Corresponde à entrega dos recursos devidos ao Tesouro pelos contribuintes ou devedores, por meio dos agentes arrecadadores ou instituições financeiras autorizadas pelo ente.  
É importante ressaltar que, segundo o art. 35 da Lei nº 4.320/1964, pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas, o que representa a adoção do regime de caixa para o ingresso das receitas públicas.
3. **Recolhimento:** É a transferência dos valores arrecadados à conta específica do Tesouro, responsável pela administração e controle da arrecadação e programação financeira, observando-se o princípio da

unidade de tesouraria ou de caixa, conforme determina o art. 56 da Lei nº 4.320/1964.

Por sua vez, a receita extra-orçamentária não integra o orçamento, tendo a finalidade de registrar o recebimento de um recurso que pertence a terceiros. Sendo assim o Governo não pode se apropriar do recurso, pois este deve ser devolvido ao terceiro. (ANDRADE, et al., 2005, p. 146).

## 4.2 DESPESA PÚBLICA

Em relação às despesas, Andrade assim as define:

Constitui-se de toda saída de recursos ou todo pagamento efetuado, a qualquer título, pelos agentes pagadores para saldar gastos fixados na Lei do Orçamento ou em lei especial e destinados à execução dos serviços públicos, entre eles custeios e investimentos, além dos aumentos patrimoniais, pagamentos de dívidas, devolução de importâncias recebidas a títulos de caução, depósitos e consignações. (ANDRADE, 2002, p. 75)

Conforme Kohama (2006, p. 87), a despesa pública classifica-se em dois grupos: Despesa Orçamentária e Despesa Extra-orçamentária.

Entende-se por despesa orçamentária aquela cuja realização depende de autorização legislativa. Não pode se realizar sem crédito orçamentário correspondente; em outras palavras é a que integra o orçamento, despesa discriminada e fixada no orçamento público. (ANGÉLICO<sup>7</sup>, 1985, citado por KOHAMA, 2006).

Conforme o art. 12 da Lei Federal nº 4.320/1964, a despesa orçamentária classifica-se em duas categorias econômicas:

- a. Despesas correntes, que não contribuem, diretamente, para formação ou aquisição de um bem de capital. Estas, quanto à natureza da despesa, subdividem-se em: Pessoal e Encargos Sociais, Juros e Encargos da Dívida e Outras Despesas Correntes; e
- b. Despesas de capital, que são aquelas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. Estas, quanto à natureza da despesa, subdividem-se em: Investimentos, Inversões Financeiras e Amortização da Dívida.

---

<sup>7</sup> ANGÉLICO, João. Contabilidade Pública. São Paulo: Atlas, 1985.

Na forma prevista na Lei nº 4.320/1964, a execução da despesa orçamentária será efetivada por meio do cumprimento de três estágios:

1. **Empenho:** Segundo o art. 58 da Lei nº 4.320/1964, “empenho é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. Consiste na reserva de dotação orçamentária para um determinado fim;
2. **Liquidação:** De acordo com o estabelecido no art. 63 da Lei nº 4.320/1964, “a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”; e
3. **Pagamento:** O pagamento consiste na entrega de numerário ao credor por meio de cheque nominativo, ordens de pagamentos ou crédito em conta, e só pode ser efetuado após a regular liquidação da despesa.

A despesa extra-orçamentária, por sua vez, é a despesa que não integra o orçamento público, tendo como finalidade o registro da entrega ou restituição de recursos pertencentes a terceiros que foram arrecadados a título de receita extra-orçamentária.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo evidenciar o papel do orçamento público como instrumento de planejamento, bem como destacar, sucintamente, a importância do planejamento na condução da gestão governamental.

Percorrendo a história do orçamento público no Brasil observa-se que o assunto é abordado há muito tempo e a evidência disto está na Constituição Imperial de 1824, na qual surgem as primeiras exigências no tocante à elaboração de orçamentos formais por parte das instituições imperiais. Porém, o modelo orçamentário brasileiro, com ênfase ao planejamento, é definido na Constituição Federal de 1988. Nela, é estabelecido que o poder executivo deve elaborar periodicamente três instrumentos básicos de planejamento: o PPA, a LDO e a LOA.

Estes instrumentos devem ser elaborados de forma integrada, neste sentido, o PPA, compreendendo quatro exercícios financeiros, tem como função básica estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração pública. A LDO compreenderá as metas e prioridades da administração para o exercício seguinte e a LOA, por sua vez, gerenciará as receitas e despesas públicas para o exercício subsequente. Neste sentido, a LDO, ao estabelecer quais ações do PPA terão prioridade, funciona como um elo entre o PPA, plano de médio prazo do governo, e a LOA, instrumento viabilizador do plano.

Conforme Vander Gontijo, a técnica utilizada na elaboração das citadas leis orçamentárias – a do orçamento-programa – ao possibilitar uma linguagem unificada no relacionamento entre as três leis, permite a integração entre o planejamento e o orçamento.

É importante salientar que os instrumentos de planejamento, mais do que uma exigência formal, são fundamentais para condução da gestão governamental, pois se utilizados adequadamente oferecem condições favoráveis à correta aplicação dos recursos públicos. O planejamento, se bem executado, possibilita que as ações do governo sejam realizadas de acordo com a sua capacidade financeira, direcionando, assim, as finanças à manutenção ou alcance do tão desejado equilíbrio das contas públicas.

Como forma de auxiliar o governo no processo de planejamento, faz-se oportuno a menção sobre um mecanismo difundido nos últimos anos: o orçamento

participativo. Conforme o Portal da Transparência do Governo Federal, “o orçamento participativo é um importante instrumento de complementação da democracia representativa, pois permite que o cidadão debata e defina os destinos de uma cidade”. Nele, a população tem a oportunidade de elencar suas carências de forma a eleger as prioridades a serem atendidas a cada ano. Ademais, o orçamento participativo estimula o compromisso da população com o bem público e a co-responsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão da cidade.

Diante do exposto é possível observar que o planejamento apresenta-se como peça fundamental para a administração pública. A qualidade do planejamento terá forte influência sobre os resultados de uma gestão e, por conseguinte, refletirá diretamente no bem-estar da população.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Nilton de A. et al. **Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual**. São Paulo: Atlas, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del02001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del02001.htm)>. Acesso em: 20/9/2013.

BRASIL. Lei 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 mar. 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>. Acesso em: 17/5/2012.

BRASIL. Lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 04 mai. 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 10/6/2012.

BRASIL. Secretária do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicado ao setor público**: aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. 4. ed. Brasília: Secretária do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2011.

**Controle Social – Orçamento Participativo**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/controlSocial/OrcamentoParticipativo.asp>>. Acesso em: 26/11/2014.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GONTIJO, Vander. **Instrumentos de Planejamento e Orçamento**. Disponível: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cursopo/planejamento.html>>. Acesso em: 26/11/2014.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública**: teoria e prática. 10. ed. São Paulo: Atlas 2006.

LOPES, Carlos Thomaz G. **Planejamento Estado e Crescimento**. São Paulo: Pioneira, 1990.

LUIZ, Wander et al. **LRF fácil**: guia contábil da Lei de Responsabilidade Fiscal. 5. ed. Brasília: Conselho Federal de Contabilidade, 2003.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças Públicas**: a política orçamentária no Brasil. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

VIANA, Arizio de. Orçamento Brasileiro. 2. Ed. Rio de Janeiro: Edições Financeiras S.A., 1950

## ANEXOS

QUADRO 1A - CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS E ATRIBUIÇÕES RELATIVAS À PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA

| Constituições         | Elaboração  | Aprovação   | Observações  |
|-----------------------|-------------|-------------|--|
| 1824<br>(Império)     | Executivo   | Legislativo | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ao Executivo competia a elaboração do orçamento.</li> <li>• À Assembleia Geral (Câmara dos Deputados e Senado) a aprovação da lei orçamentária.</li> <li>• À Câmara dos Deputados a iniciativa das leis sobre impostos.</li> </ul>                                    |
| 1891<br>(República)   | Legislativo | Legislativo | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboração do orçamento e tomada de contas – função privativa do Congresso Nacional.</li> <li>• Instituição de um Tribunal de Contas a fim de auxiliar o Congresso no controle das contas.</li> </ul>   |
| 1934<br>(República)   | Executivo   | Legislativo | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ao presidente da República competia a elaboração do orçamento.</li> <li>• Ao Legislativo a votação do orçamento e julgamento das contas.</li> <li>• Não eram impostas limitações ao poder de emendas ao orçamento por parte dos legisladores.</li> </ul>              |
| 1937<br>(Estado Novo) | Executivo   | Executivo   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regime fortemente autoritário.</li> <li>• O orçamento era elaborado e decretado pelo chefe do Executivo.</li> </ul>   |
| 1946<br>(Democracia)  | Executivo   | Legislativo | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ao Executivo competia a elaboração da proposta orçamentária.</li> <li>• Ao Legislativo cabia a votação. Tinham prerrogativas às emendas.</li> <li>• Evidência ao papel do Tribunal de Contas.</li> </ul>  |
| 1967<br>(Ditadura)    | Executivo   | Legislativo | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ao Executivo competia a iniciativa das leis orçamentárias.</li> <li>• Retirada de prerrogativas do Legislativo quanto à iniciativa de emendas.</li> <li>• Ao Legislativo cabia aprovar a proposta oriunda do Executivo, descartada a hipótese de rejeição.</li> </ul> |
| 1988<br>(Democracia)  | Executivo   | Legislativo | <ul style="list-style-type: none"> <li>• É atribuição do Executivo a elaboração da proposta orçamentária.</li> <li>• Devolução ao Legislativo da prerrogativa de propor emendas ao projeto de lei do orçamento.</li> <li>• Elaboração, por parte do Executivo, do PPA, da LDO e da LOA.</li> </ul>             |

FONTE: Elaboração Própria, com base em Giacomoni (2009).

QUADRO 2A - FORMAS DE ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

| Orçamento Tradicional  |   |
|--|---|
| Características  | Observações   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Processo orçamentário em que é explicitado apenas o objeto de gasto.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Apresenta valores para as despesas com: pessoal, material, serviços etc., sem relacionar os gastos a nenhuma finalidade (programa ou ação).</li> <li>• Também é conhecido como Orçamento Clássico.</li> </ul>                |
| Orçamento de Desempenho  |   |
| Características  | Observações   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Processo orçamentário que apresenta <b>duas</b> dimensões do orçamento: <ul style="list-style-type: none"> <li><b>A. objeto de gasto;</b></li> <li><b>B. programa de trabalho, contendo ações desenvolvidas.</b></li> </ul> </li> <li>• Enfatiza o desempenho organizacional.</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Também conhecido como Orçamento funcional</li> </ul>   |
| Orçamento-Programa   |   |
| Características  | Observações   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Orçamento que <b><u>expressa, financeira e fisicamente, os programas de trabalho de governo</u></b>, possibilitando: <ol style="list-style-type: none"> <li>a. integração do planejamento com o orçamento;</li> <li>b. quantificação de objetivos e fixação de metas;</li> <li>c. relações insumo- produto;</li> <li>d. alternativas programáticas;</li> <li>e. acompanhamento físico-financeiro;</li> <li>f. avaliação de resultados;</li> <li>g. gerência por objetivos.</li> </ol> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Originalmente, integrava o sistema de planejamento, programação e orçamentação introduzido nos Estados Unidos, no final da década de 1950, sob a denominação <b>PPBS (Planning Programming Budgeting System)</b>.</li> </ul> |

(continua)

| <b>Orçamento Incremental (ou Inercial)</b>   |   |
|--|---|
| Características  | Observações   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Orçamento elaborado através de ajustes marginais nos seus itens de receita e despesa.</b></li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Repetição do orçamento anterior acrescido da variação de preços ocorrida no período. (ou acréscimos esperados de novos gastos).</li> </ul>   |
| <b>Orçamento Participativo</b>   |   |
| Características  | Observações   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Processo orçamentário que contempla a população no processo decisório, por meio de lideranças ou <u>audiências públicas</u>.</li> <li>• Existência de uma Co-participação do Executivo e Legislativo na elaboração dos Orçamentos.</li> <li>• Transparência dos critérios e informações que nortearão a tomada de decisões</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Necessidade de maior discricionariedade do governo na alocação dos gastos, para que possa atender os anseios da Sociedade.</li> <li>• Requer auto grau de mobilização social.</li> <li>• Deve haver disposição do poder público em repartir e descentralizar o poder.</li> </ul> |
| <b>Orçamento Base-Zero</b>   |   |
| Características  | Observações   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Processo orçamentário que se apóia na necessidade de <u>justificativa de todos os programas</u> cada vez que se inicia um <u>novo ciclo orçamentário</u>.</li> <li>• Analisa, revê e avalia todas as despesas propostas e não apenas as das solicitações que ultrapassam o nível de gasto já existente.</li> </ul>                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Abordagem orçamentária desenvolvida nos EUA, pela Texas Instruments Inc., no ano de 1969. Foi adotada pelo Estado da Geórgia (governo JimmyCarter), com vistas ao ano fiscal de 1973.</li> </ul>   |
| <b>Orçamento Com Teto Fixo</b>   |   |
| Características  | Observações   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Critério de alocação de recursos através do estabelecimento de um <u>quantitativo financeiro fixo (teto)</u>, obtido mediante aplicação de um % único sobre as despesas realizadas em determinado período.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Esse percentual único serve de base para que os órgãos/unidades elaborem suas propostas orçamentárias parciais.</li> </ul>   |

QUADRO 3A - EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO

| Plano   | Período  | Características  |
|---|--|--|
| Plano Quinquenal de Obras e Reparcelamento da Defesa Nacional | Elaborado em 1939.<br>Governo: Getúlio Vargas  | Visava preparar o país para a eventualidade de participar da Segunda Guerra Mundial.   |
| Plano de Obras e Equipamentos                                 | Aprovado em 1943.<br>Governo: Getúlio Vargas   | Dava ênfase à programação de obras públicas de infraestrutura e a criação de indústrias básicas.   |
| Plano Salte   | Elaborado no período 1946-1947.<br>Governo: General Dutra                                  | Tinha como objetivo estimular o desenvolvimento de quatro setores: saúde, alimentação, transporte e energia.   |
| Plano de Metas  | Cobriu o período do governo Juscelino Kubitschek (1956-1960)                               | Fixava 30 metas específicas distribuídas nas áreas de energia, transporte, indústria de base, alimentação e educação.  |
| Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social           | Elaborado por Celso Furtado para cobrir o período de 1963-1965<br>Governo: João Goulart    | Visava o crescimento do produto nacional a uma taxa elevada, redução da inflação e melhor distribuição de renda.   |
| Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG)                  | Apresentado ao Congresso em 1964.<br>Governo: Castelo Branco                               | Na maioria, são abordados os mesmos assuntos do Plano Trienal.   |
| Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED)                 | Aprovado em 1967<br>Governo: Costa e Silva   | Visava a aceleração do desenvolvimento econômico, o progresso social e a expansão da taxa de emprego.  |
| I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social        | Apresentado ao Congresso em 1971 para cobrir o período 1972-1974<br>Governo: Emílio Médici | Primeiro plano elaborado conforme o modelo de planejamento idealizado pelo Decreto-lei nº 200/67.<br>O último ano dos planos deveria coincidir com o primeiro anos de uma nova gestão.                     |
| II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social       | 1975-1979<br>Governo: Ernesto Geisel   | Fixava metas quantitativas a serem atingidas em 1979 (crescimento do PIB, investimento bruto fixo, produção industrial e agrícola, emprego, exportações etc.).   |
| III Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social      | Elaborado em 1979 para cobrir o período de 1980-1985<br>Governo: Figueiredo                | Devido à crise econômica o governo alegava inviabilidade de planos de longo prazo, optando, assim, por medidas de curto e curtíssimo prazo. O III PND foi elaborado e aprovado apenas por imposição legal. |
| I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República         | Aprovado em 1986, para cobrir o período de 1986-1989<br>Governo: José Sarney               | Visava crescimento econômico com ênfase nas prioridades sociais.   |

FONTE: Elaboração Própria, com base em Giacomoni (2009).